VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 38)
z dnia 15 listopada 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 38)

15 listopada 2012 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M (druk nr 782);

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 23/12, K 16/12 i K 30/12.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik i Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Magdalena Klorek, Wojciech Miller, Przemysław Sadłoń, Piotr Świat** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** – naczelnik z BAS, **Dorota Lis-Staranowicz**, **Justyna Łacny, Katarzyna Kubuj, Konrad Kuszel, Radosław Tymiński, Ewa Wojnarska-Krajewska** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Uwag nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do realizacji punktu pierwszego – pierwsze czytanie poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M. Jest z nami pan poseł Ludwik Dorn, przedstawiciel wnioskodawców.

Otwieram pierwsze czytanie projektu. Panie pośle, proszę o krótkie przedstawienie projektu uchwały i podstawowych jego założeń.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postaram się mówić krótko, a przy tym chłodno. Już raz projekt tej uchwały był przedmiotem obrad Wysokiej Komisji, chociaż z punktu widzenia jej konstytucyjności. Wysoka Komisja, biorąc pod uwagę zawarty w regulami-

nie wymóg kwalifikowanej większości głosów, nie uznała tego projektu za niekonstytucyjny i dlatego dyskutujemy o nim po raz drugi. Teraz będę mówił o meritum, czyli o potrzebie powołania takiej komisji, bo dyskusja o tym, czy projekt jest konstytucyjny czy też nie zakończyła się konkluzywną decyzją. Będę mówił chłodno, choć ta sprawa obrosła namiętnościami i nie ma w tym nic złego. Namiętności są normalnym paliwem polityki, ale silnikiem jest wola polityczna, a układ kierowniczy to rozum. W związku z tym, przeżywając namiętności, jak każdy obywatel, do chłodnych racji rozumu będę się odwoływał. Będę wychodził od faktów i będę udowadniał polityczną z punktu widzenia Rzeczypospolitej potrzebę powołania takiej komisji.

Z jakim faktem mamy w sposób, jak sądzę, oczywisty do czynienia? Mamy do czynienia z faktem utraty wiarygodności organów państwa w sprawie ustalania przyczyn katastrofy smoleńskiej. Zwracam uwagę na użyte słowa. Jeżeli mówię o utracie wiarygodności, to nie twierdzę, że na przykład w takim czy innym punkcie organ państwa kłamie. W ogóle w sferę zgodności sądu z rzeczywistością nie wchodzę. Natomiast wydaje się sprawą oczywistą, że organom państwa wielomilionowa rzesza Polaków, rosnąca z miesiąca na miesiąc, nie jest w stanie zaufać. Nie jest w stanie uznać tego, co one mówią, za wiarygodne.

Dotyczy to przede wszystkim, co jest istotne z punktu widzenia projektu tej uchwały, Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego, a ja będę się posługiwał potoczną nazwą, komisji Millera, jak i różnego rodzaju stwierdzeń, deklaracji, orzeczeń organów państwa.

Co sprawiło, że mamy do czynienia z kryzysem wiarygodności? Pewna sekwencja wydarzeń. Jeżeli w przypadku komisji Millera mieliśmy do czynienia z jasnym, kategorycznym stwierdzeniem, że gen. Andrzej Błasik był obecny w kabinie, a następnie doszło do dwóch faktów. Po pierwsze, ekspertyzy Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie stwierdziły po przeprowadzonej ekspertyzie fonoskopijnej, że nie istnieją wynikające z tej ekspertyzy mocne przesłanki, by stwierdzić obecność śp. gen. Błasika w kabinie i jeśli w toku debaty nad tym wydarzeniem zostało ujawnione, iż komisja Millera dysponowała już wcześniej fonoskopijną ekspertyzą Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego, która też stwierdzała, że nie sposób zidentyfikować osoby mówiącej jako pana gen. Błasika, a mimo to komisja stwierdziła, że gen. Błasik był obecny w kabinie, to pojawia się problem wiarygodności.

Ponownie, co już nie ma odniesienia do komisji Millera, pojawia się problem wiarygodności, jeżeli członkowie rządu stwierdzali, że proces identyfikacji ciał ofiar katastrofy smoleńskiej przebiegał prawidłowo i nie budził żadnych wątpliwości, a teraz mamy do czynienia z ekshumacjami, które stwierdzają, że dochodziło i doszło do pomyłek. I mniej istotną kwestią z punktu widzenia przedmiotu naszych obrad, jest to, kogo można zasadnie obciążyć odpowiedzialnością za te pomyłki, a przecież deklaracje, że żadnych pomyłek nie było i być nie mogło, miały charakter niezwykle solenny.

Co jest efektem? Efektem jest utrata wiarygodności. Podobnie w ostatnim ciągu wydarzeń dotyczących stwierdzenia, i tu w roboczym celu przyjmę stanowisko Prokuratury Wojskowej, która stwierdziła przynajmniej tyle, że istnieją poważne przesłanki, wymagające weryfikacji, że na szczątkach Tu-154M są ślady substancji wysoko energetycznych, które mogą być śladami materiałów wybuchowych, co niewątpliwie stwierdziła prokuratura.

Mamy tutaj do czynienia z sytuacja następującą. Okazuje się bowiem, że ekspertyzy przeprowadzone przez komisję Millera były przeprowadzane na zbyt małej liczbie próbek i w zbyt wąskim zakresie, jeśli chodzi o rodzaje materiałów wysoko energetycznych. Co jest efektem? Efektem jest utrata wiarygodności. Przesłanką do utraty wiarygodności jest to, że do rozpoczęcia ekspertyz przez prokuraturę doszło z bardzo dużym opóźnieniem, półrocznym.

Chcę podkreślić, że o ile konkretne zdarzenia czy fakty mają charakter wycinkowy, to utrata wiarygodności w oczach opinii publicznej ma charakter całościowy. Inaczej być nie może. Opinia publiczna nie jest ekspertem. Poszczególni obywatele, którzy nie są ekspertami, albo ufają, czyli uznają orzeczenia organów państwa za wiarygodne, albo,

jeżeli następuje utrata wiarygodności w jednej sprawie, to mają pełne prawo przenieść tę utratę wiarygodności na inne fakty, wydarzenia, ciągi przyczynowo-skutkowe.

Wysoka Komisjo, to nie jest tak, że pod wpływem wypowiedzi tego czy innego polityka, tego czy innego publicysty o wiele milionów obywateli wzrosła frakcja tych, którzy dopuszczają, uznają za rzecz prawdopodobną, że przyczyną katastrofy smoleńskiej był zamach.

Sprawa dotyczy opinii publicznej, ale proszę zauważyć, że podobne przesunięcia zachodzą wśród osób szczególnie zainteresowanych z powodów całkowicie naturalnych, tzn. w części rodzin ofiar katastrofy smoleńskiej, jak i w środowiskach opiniotwórczych. Jeśli chodzi o część bliskich ofiar, to doszło do znanych państwu przypadków, kiedy rodziny, które nie wątpiły w ustalenia komisji Millera, jasno, publicznie oświadczyły, że im nie ufają. Jeżeli chodzi o środowiska opiniotwórcze, mieliśmy do czynienia znowu z publicznie znanymi deklaracjami publicystów o przekonaniach prawicowych, którzy niekiedy bardzo stanowczo polemizowali na przykład z panem posłem Macierewiczem, a w ostatnim czasie stwierdzili, moim zdaniem w sposób nieuprawniony, że wierzą w zamach. Nieuprawniony, bo kwestia, czy był wybuch, czy nie było wybuchu, czy ten wybuch to był zamach, czy to nie był zamach, nie może być kwestią wiary, musi być kwestią wiedzy. Niemniej przemówiły tu namiętności i powtarzam, wśród osób, które bardzo stanowczo i ostro wchodziły w polemiczne zwarcia na przykład z panem posłem Macierewiczem. Mamy ileś sygnałów, że kryzys wiarygodności jest naprawdę poważny, nie jest wymyślony, jest faktem politycznym, z którym jako posłowie, politycy musimy się zmierzyć. Przedłożona uchwała jest próbą zmierzenia się z tym faktem. Chodzi o powołanie komisji obywatelskiej, w której nie politycy odgrywaliby pierwszoplanową rolę, komisji, która powinna mieć uprawnienia zwracania się do państw trzecich, organizacji, instytucji międzynarodowych o współpracę w zakresie swojego działania oraz powoływania biegłych, w tym obywateli państw trzecich, co spełnia pewien postulat nie tyle umiędzynarodowienia śledztwa, bo ta komisja nie powinna prowadzić śledztwa, śledztwo prowadzi prokuratura, ale powinna ustalić na tyle, na ile to możliwe, przebieg i przyczynę katastrofy smoleńskiej.

Odpowiada to na już większościowy postulat powołania międzynarodowej komisji śledczej, przy czym do tego postulatu ja odnoszę się z dość istotnymi zastrzeżeniami. Z różnych powodów, przede wszystkim dlatego, że wydaje mi się to mało możliwe do realizacji, ale są też inne powody. W bardziej szczegółowe polemiki nie będę tutaj wchodził, ale stworzenie polskiej instytucji, która będzie mogła powołać międzynarodowy panel ekspertów, leży w zakresie możliwości i zależy tylko od woli Sejmu, czy zechce taką instytucję powołać, czy też nie. To byłaby instytucja, w której upełnomocnieni przedstawiciele bliskich ofiar katastrofy smoleńskiej, jak również grupy posłów zorganizowanych na zasadach opisanych w regulaminie Sejmu – formuła jest ogólna, ale uczciwie mówiąc, to chodzi o zespól pana posła Macierewicza – mogłyby zgłaszać wnioski dowodowe, zgłaszać ekspertów, którzy nie koniecznie musieliby uczestniczyć w tym rozstrzygającym panelu, ale powinni być wysłuchani. Racjonalna odpowiedź na ich, nie tyle ustalenia, co hipotezy, powinna być udzielona.

Kończąc, chcę się odwołać do pewnej wypowiedzi, wypowiedzi członka komisji Millera, który podtrzymuje ustalenia tej komisji, prof. Marka Żylicza, który 30 października powiedział w TVInfo co następuje: „Gdybym był doradcą rządu, a nie jestem, to bym doradził wznowienie działania komisji Millera, żeby wszystkie te okoliczności zgłoszone przez ekspertów z zewnątrz sprawdzić. Zaprosić tych ekspertów, niech oni się zapoznają, niech wyjaśnią nasi eksperci z komisji swoje stanowisko”. Prof. Żylicz jest prawnikiem, nie politykiem, jest członkiem komisji Millera.

Dlaczego ja nie podpisuję się pod tym postulatem, tylko podtrzymuję w imieniu wnioskodawców koncepcję powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej z mocy ustawy, bo to jest wezwanie do uchwalenia ustawy, którą miałby uchwalić Sejm? Z następujących powodów. Wznowiona komisja Millera nie jest odpowiedzią na kryzys wiarygodności organów państwa w kwestii katastrofy smoleńskiej, ponieważ wydała ustalenia i jest nimi związana, ponieważ jest w centrum bardzo ostrej kontrowersji politycznej. Przy czym ja tu dodam jedno w formie osobistej dygresji. Ja akurat należę do tych osób, i nie

ukrywam tego, które odnosiły się do ustaleń komisji Millera krytycznie, ale selektywnie. Mówiłem o tym publicznie, mówiłem także na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej, zarzucając komisji Millera pominięcie pewnych tematów, zarzucając to, że w niektórych sprawach, na przykład współodpowiedzialności strony rosyjskiej, okazała nadmierną powściągliwość i niedostateczną dociekliwość, niemniej powiedziałem, że jeżeli chodzi o ostatnich kilka, kilkanaście sekund lotu, wydaje mi się, a mówiłem to na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej, że ustalenia są prawdziwe i rzetelne. Zmieniłem zdanie po ujawnieniu ekspertyzy Instytutu Ekspertyz Sądowych. Moje stanowisko obecnie jest takie, że ja nie mam wiedzy, czy ustalenia są rzetelne i prawdziwe, czy są nierzetelne i nieprawdziwe. Żyję w stanie niepewności.

Z punktu widzenia tej grupy obywateli, dla której kwestia bezpośrednich, można powiedzieć fizyko-mechanicznych przyczyn katastrofy smoleńskiej, nie należy do sfery wiary, ale należy do sfery wiedzy, kiedy trzeba znać w sposób wiarygodny ustalone fakty, wznowienie działalności komisji Millera nie jest rozwiązaniem problemu, bo ona jest stroną w sporze. Nie wykluczam, że jeśli chodzi o te kilkanaście, kilka sekund, to są ustalenia prawdziwe, ale jakichkolwiek ustaleń tej komisji w tej sprawie nie jestem w stanie uznać za wiarygodne. W sposób oczywisty z dobrą i złą wolą, jakiekolwiek dalsze ustalenia tej komisji będą podważane, także dlatego że w jakiejś mierze będzie ona sędzią w swojej własnej sprawie.

Nie jest, moim zdaniem, wyjściem powoływanie komisji międzynarodowej, a przynajmniej nie jest wyjściem na teraz, bo komisję międzynarodową można powołać tylko na mocy porozumień międzyrządowych. A mnie nie zależy szczególnie na tym, by atakować obecny rząd za to, że nie występuje z taką inicjatywą. Mnie zależy na tym, by tymi narzędziami, które przy obecnym składzie Sejmu są dostępne, ustalić, jak było, a przynajmniej ustalić jak nie było.

Zasadniczy tryb pracy, cel tej postulowanej Wysokiej Komisji Obywatelskiej widzę dokładnie tak, jak prof. Żylicz, członek komisji Millera. Chodzi o to, żeby ta komisja, tu cytuję ponownie: „wszystkie te okoliczności zgłoszone przez ekspertów z zewnątrz sprawdziła. Trzeba zaprosić tych ekspertów, niech oni się zapoznają, niech wyjaśnią stanowisko nasi eksperci" – to znaczy z komisji Millera – i ci eksperci zewnętrzni. Niech nie będzie podejrzewane bycie w centrum sporu. Niech to będzie komisja o charakterze nie politycznym, ale naukowo-eksperckim, która stwierdzi to, co stwierdzi. Nie mam wiedzy, co stwierdzi. Może stwierdzi, że na obecnym etapie zakres danych, informacji jest wystarczający, żeby stwierdzić, to, to i to, a nie jest wystarczający, żeby stwierdzić to, to i to. Nie wiem. Ale tu obowiązuje prawda faktyczna, tu obowiązują fakty.

Na tym, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zakończę. Sprawa, moim zdaniem, polega na tym, czy jest wola polityczna i by przemówiła prawda faktów, bo tylko to się liczy. Wiem, że dla różnych stron tej kontrowersji prawda niesie ze sobą określone, niekiedy całkiem niemałe ryzyka polityczne, ale żeby przemówiła prawda faktów i to w sposób wiarygodny. Zawsze będą tacy, którzy będą mówić, że to wszystko wina śp. Lecha Kaczyńskiego i przyczyną katastrofy jest to, że ten samolot w ogóle wyleciał, bo jakby nie wyleciał, to nic by się nie stało. Zawsze będą tacy, którzy będą mówić, że to był zamach albo, że to była „maskirowka". Przecież też pojawiły się takie poglądy. Nawet książkę na ten temat napisał pewien dżentelmen. To będzie. Natomiast to będą marginesy. W związku z tym apeluję o to, by stworzyć przestrzeń dla ujawnienia prawdy faktów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś chce zabrać głos w sprawach ogólnych związanych z tym projektem? Jesteśmy w pierwszym czytaniu.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, proszę, aby Biuro Analiz Sejmowych i Biuro Legislacyjne zechciały krótko, tak syntetycznie przypomnieć zarzuty zawarte w opiniach dotyczących tego projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę. Przy czym chcę zaznaczyć, że Komisja uznała, iż projekt jest dopuszczalny, a więc będzie to gwoli przypomnienia.

Naczelnik z Biura Analiz Sejmowych Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, opinię w imieniu Biura Analiz Sejmowych w tej sprawie sporządził dr Piotr Czarny, który nie mógł uczestniczyć w dzisiejszym posiedzeniu. W opinii, która była już przedmiotem rozważań Komisji na etapie oceny projektu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, zostały sformułowane następujące tezy. Ja je przedstawię zgodnie z życzeniem dość syntetycznie. Zwracam uwagę, że opinia jest dość obszerna, dziesięciostronicowa, i z natury rzeczy wyczerpanie wszystkich wątków nie jest możliwe.

Po pierwsze, pan dr Czarny stanowczo stwierdził, że sformułowana w projekcie idea powołania w drodze odrębnej ustawy nowego, specjalnego organu państwa mającego na celu wyjaśnienie przyczyn katastrofy samolotu Tu-154M nie powinna być uważana za sprzeczną z konstytucją. Ustawodawca bowiem ma ogólną kompetencję do tworzenia nowych, nieprzewidzianych w konstytucji organów państwa, określania ich zadań, kompetencji i statusu prawnego. Przepisy Kodeksu postępowania karnego i Prawa lotniczego jako normy rangi ustawowej nie tworzą konstytucyjnej przeszkody do odrębnego uregulowania procedury wyjaśnienia przyczyn katastrofy z 10 kwietnia 2010 r. Ta teza jest dość obszernie uzasadniana w treści opinii.

Jednocześnie pan dr Czarny dostrzega następującą wątpliwość konstytucyjną związaną z treścią projektu. Mianowicie, wnioskodawcy proponują, by nowo powołany organ – Wysoka Komisja Obywatelska – mogła dysponować wszystkimi uprawnieniami komisji śledczej opisanymi w ustawie o sejmowej komisji śledczej. Autor opinii zwraca uwagę, że komisja śledcza jako organ konstytucyjny może mieć szersze uprawnienia. Ma szczególne uprawnienia i jej legitymacja prawna i demokratyczna jest silniejsza niż organów powoływanych na podstawie ustawy. Stąd, w jego ocenie, ewentualne powołanie Wysokiej Komisji Obywatelskiej nie może zakładać uprawnień tożsamych.

Drugi zarzut wiąże się z treścią uzasadnienia. Trzeba tu zaznaczyć, że uzasadnienie, które towarzyszy treści uchwały, wypowiada pewne kwestie, które w samym projekcie nie zostały w sposób wyraźny przesądzone. Otóż, wnioskodawcy postulują, żeby w skład komisji wchodził prezes NIK i Rzecznik Praw Obywatelskich. W ocenie autora opinii takie rozwiązanie naruszałoby odpowiednio art. 205 ust. 2 i art. 209 ust. 2 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, w projekcie, który rozpatruje Komisja tych osób już nie ma.

Naczelnik z BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, ja wyraźnie powiedziałem, że odnoszę się do uzasadnienia projektu, które w tym zakresie… mam przed sobą druk nr 782, który zawiera stosowny fragment. Podkreśliłem również, że jest to uwaga, która dotyczy uzasadnienia projektu a nie samego tekstu uchwały.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy w pana projekcie jest mowa o szefie NIK wchodzącym w skład komisji?

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, w projekcie uchwały takiego stwierdzenia nie ma.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę kontynuować, panie mecenasie.

Naczelnik z BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Należy wyraźnie odróżnić zastrzeżenia, które dotyczą tekstu przyszłej uchwały, od zastrzeżeń formułowanych w odniesieniu do tekstu uzasadnienia. Z chwilą uchwalenia tego projektu przez Sejmu w obrocie prawnym pozostanie w istocie tekst uchwały.

Ostatnią kwestią, o której chcę powiedzieć, jest to, że przedmiotem analizy Komisji jest projekt uchwały, który może być traktowany jako forma połączonego oświadczenia i apelu. Tego rodzaju akty prawne, uchwały Sejmu wyrażające oświadczenie bądź apel, mają charakter niewiążący i, co istotne, w sposób różny mogą być zrealizowane. Jeżeli ten projekt zostanie uchwalony, Sejm wzywa do ustanowienia Wysokiej Komisji Obywatelskiej o określonym kształcie, co zostałoby zrealizowane dopiero, jeśli odpowiedni

projekt ustawy byłby przedmiotem prac Sejmu i zostałby uchwalony. Każdy z takich projektów będzie oceniany również z perspektywy zgodności z konstytucją. Żaden podmiot uprawniony do inicjatywy ustawodawczej nie ma obowiązku wniesienia takiego projektu. I wreszcie założenia, które zostały sformułowane w projekcie uchwały, mogą być zrealizowane w różny sposób. Przykładowo można wskazać, iż założenie wyrażone w akapicie drugim: „Sejm uznaje, że do składu komisji nie mogliby być powoływani parlamentarzyści, osoby zatrudnione w administracji rządowej oraz inne osoby czynnie uczestniczące w konfliktach politycznych" mogłoby budzić pewne wątpliwości. Przestanie takie wątpliwości budzić, jeżeli projekt ustawy będzie wprost wskazywał, jakie podmioty wchodzą w skład komisji. Z natury rzeczy takie rozwiązanie zrealizuje założony cel, natomiast nie będzie w sposób negatywny nikogo ze składu komisji wyłączać.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Witold Pahl (PO):

Mam prośbę, aby jeszcze Biuro Legislacyjne się wypowiedziało. Bardzo skrótowo, bo część argumentów się powtarza. Wiem, że część posłów nie była obecna na tamtym posiedzeniu, a dzisiaj mamy pierwsze czytanie. Dla zachowania procedury bardzo proszę o krótką wypowiedź.

Legislator Przemysław Sadłoń:

W opinii Biura Legislacyjnego odnoszącej się do projektu uchwały wątpliwości zostały zgłoszone zasadniczo w dwóch kwestiach. Pierwszy z obszarów, w odniesieniu do którego były formułowane zastrzeżenia, to obszar, który został już omówiony przez przedstawiciela BAS, mianowicie, formuła prawna tego nowego organu, jakim miałaby być Wysoka Komisja Obywatelska i ewentualne wątpliwości co do składu osobowego tego organu, biorąc pod uwagę jej formułę. Uwagi, które zostały wyrażone w opinii, mają charakter wątpliwości. Biorąc pod uwagę fakt, że projekt uchwały jest bardzo ogólny, i w zależności od tego, czy nowy organ miałby być organem parlamentarnej kontroli, możliwe byłoby wchodzenie w skład tego organu innych osób niż posłowie, będzie mógł być zakwestionowany z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Jednak na tym etapie trudno o taki kategoryczny sąd.

Drugi obszar, który został zakwestionowany w opinii Biura Legislacyjnego, to kwestia ewentualnego naruszenia autonomii podmiotów dysponujących prawem inicjatywy legislacyjnej. W związku ze zgłoszoną autopoprawką i wykreśleniem ostatniego akapitu z projektowanej uchwały, ten zarzut stał się bezprzedmiotowy.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Tytułem wyjaśnienia. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przypominam, że została zgłoszona autopoprawka, która ma dwa punkty. Pierwszy, to przeformułowanie akapitu drugiego i nadanie mu brzmienia: „Sejm uznaje, że do składu komisji mogłyby być powołane osoby niebędące posłami na Sejm". Czyli nie wyklucza posłów na Sejm ze składu komisji, natomiast umożliwia powołanie osób niebędących posłami. A po drugie, akapit szósty, jak Biuro Legislacyjne zauważyło, został wykreślony.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na temat tego projektu uchwały przeprowadziliśmy długą dyskusję na jednym z poprzednich posiedzeń Komisji, kiedy to i wątki merytoryczne były poruszane.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w kontekście aktualności zarzutów dotyczących nieusuwalnych wad konstytucyjnych przedstawionych przez Biuro Analiz Sejmowych i Biuro Legislacyjne przede wszystkim dotyczących kwestii niedookreśloności przepisów prawa, więc naruszenia wzorca art. 2 Konstytucji, także kwestii sprawności organów władzy publicznej, ten zarzut nadal zachowuje swoją aktualność.

Poprawki, o których mówił pan marszałek, również nie porządkują standardu wynikającego z art. 2 Konstytucji co do precyzji sformułowania. Pozostają jednak jeszcze dwa elementy. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie powołania określonego gremium przysłu-

guje każdemu klubowi parlamentarnemu i klub Solidarnej Polski może to zrealizować poprzez złożenie konkretnego projektu ustawy. A więc możliwość wyjaśnienia według tych kryteriów, które klub Solidarna Polska chciałaby realizować w parlamencie, sprawy katastrofy smoleńskiej w trybie formalnym dopuszczalna jest właśnie poprzez inicjatywę ustawodawczą. Oczywiście wszyscy, jak tu siedzimy, jesteśmy zainteresowani tym, żeby sprawa katastrofy smoleńskiej została wyjaśniona i żeby to zostało zrobione jak najszybciej. Postępowanie prokuratorskie się toczy. Natomiast zarzuty dotyczące braku sprawności, braku skuteczności działania tego organu, braku kompetencji tożsamych z kompetencjami komisji śledczej powoduje, że cel tej uchwały, a w konsekwencji ewentualnej ustawy, tego zamierzenia nie zrealizuje. Dlatego składam wniosek o odrzucenie tego projektu na tym etapie procedowania.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Chciałbym, żebyśmy stanęli w prawdzie. Panie pośle, przed chwilą słyszeliśmy opinię i Biura Analiz Sejmowych, i Biura Legislacyjnego i nie padło stwierdzenie o ciężkich zarzutach. Wyraźnie powiedziane zostało, że dopiero podjęta ustawa może rozstrzygnąć problem zgodności z konstytucją. Jest to uchwała Sejmu, intencyjna, która wyraża intencję polityczną, czy jest wola ku temu, czy nie. Rozumiem, że nadal chcecie tkwić w chaosie, widocznie jest on wam potrzebny i w związku z tym prosiłbym, żeby stanąć w prawdzie, stanąć i powiedzieć: nie chcemy, taka jest nasza wola polityczna. To będzie uczciwe, a nie to, co pan poseł przed chwilą powiedział.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, chcę wszystkim obecnym na sali, którzy za chwile będą podejmować decyzję, przypomnieć o jednym fakcie, który powinniśmy dostrzegać. Nie jesteśmy tu sami dla siebie. Badania pokazują, że w tej chwili około 60% społeczeństwa chce takiej komisji i właśnie w takim kształcie, o jakim jest mowa w uchwale intencyjnej, nie komisji śledczej *sensu stricto*, jak jest w ustawie. Tu się zgodzę, że ustawa, która obowiązuje, nie da i nie uczyni zadość z powodu wagi i poziomu sporu, ale to, co proponujemy wpisuje się w wolę społeczności. Chcę, aby państwo o tym nie zapominali.

Poseł Witold Pahl (PO):

Krótko odpowiem szanownym moim przedmówcom. Na poprzednim posiedzeniu mówiliśmy, że mamy do czynienia z sytuacją szczególną, z czymś w rodzaju prejudykatu. Jeśli przyjmiemy ten zakres uchwały, to będzie on wiążący, jeśli chodzi o określenie podstawowych założeń do ustawy. A więc jeśli przyjmujemy takie narzędzia do wyjaśnienia tej sprawy, które będą nieskuteczne, a to wynika wprost z opinii zarówno Biura Analiz Sejmowych, jak i Biura Legislacyjnego, z uwagi na brak kompetencji, na niedookreśloność tych uprawnień, to realizowana tą drogą próba wyjaśnienia tej katastrofy zakończy się właśnie chaosem, o którym państwo wspominali. Chcemy uniknąć tego chaosu. Można się wspólnie pochylić nad taką inicjatywą, która spowoduje, że narzędzia, jakimi dysponuje Sejm, będą wykorzystane w sposób skuteczny. A jak, powtórzę raz jeszcze, wynika z analiz, te uprawnienia, które miałaby posiadać niedookreślona, jeśli chodzi o swój skład, komisja obywatelska, obserwatorzy, których liczba też nie jest określona, nie dają gwarancji uzyskiwania informacji, które są objęte tajemnicą służbową, wchodzą w kognicję sądów, a więc naruszają uprawnienia, które wynikają z konstytucji i są przypisane organom sądowniczym. Raz jeszcze podkreślam, nikt nie zamierza niczego zamiatać pod dywan, ale prośba jest, abyśmy znaleźli instrument skuteczny do wyjaśnienie tej sprawy. Podtrzymuję wniosek o odrzucenie projektu w całości.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze pytania lub uwagi?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (SP) – spoza składu Komisji:

Pan poseł mówi, że musimy znaleźć skuteczny instrument. Panie pośle, to jest właśnie próba znalezienia czegoś skutecznego. Ani pan, ani pana partia nie zaproponowaliście dotychczas niczego, więc niech pan da szansę tym, którzy coś proponują. Nie odrzucajcie tej inicjatywy, bo to jest jedna z tych, które zmierzają ku temu i dają realną szansę.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, trwa postępowanie prowadzone przez prokuraturę, jest opinia i wyniki badań komisji Millera. Ja nie przedstawiam w tej chwili stanowiska klubu Platformy Obywatelskiej, mówię tylko o naszych odczuciach. Postępowanie prowadzone przez prokuraturę zaczyna być w naszym odczuciu postępowaniem przewlekłym, choć taka jest specyfika tych postępowań. Przypomnę chociażby, że postępowanie związane z katastrofą Concorda trwało 10 lat, a było o tyle prostsze, że było prowadzone nie na terytorium obcego kraju. Rozumiem, że wszyscy chcielibyśmy jak najszybciej uzyskać wyjaśnienia, więc próbujmy. Ta próba jest nieudana, bo jest niekonstytucyjna, sprzeczna z regulaminem, nie da takich możliwości.

Prowadzimy debatę, która być może spowoduje powstanie jakiejś inicjatywy, być może wspólnej. Dzisiaj zapewnienia, które idą ze strony Prokuratury Generalnej, prokuratora Seremeta, mówią o daleko idących postępach w wyjaśnieniu tej sprawy. Jeśli będzie przewlekłość postępowania szczególnie nadmierna, to uznaję, że apel pana posła Mularczyka również pod adresem naszego ugrupowania jest jak najbardziej aktualny.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie przewodniczący, czekaliśmy i czekamy cierpliwie już przeszło dwa i pół roku na ustalenia polskich organów, w tym komisji Millera, prokuratury. I cóż się okazuje? Zamiast wyników śledztwa mamy kolejne śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez prokuratorów, a więc mamy śledztwo w sprawie śledztwa. To najdobitniej pokazuje, że organy państwa polskiego nie wywiązują się z nałożonych na nie obowiązków. Stąd też inicjatywa powołania komisji jest ze wszech miar zasadna. Nie będę szerzej rozwijał zasadności tego wniosku, powiedzieli o tym przedmówcy, chociaż jeżeli zajdzie taka potrzeba, to włączę się jeszcze do dyskusji.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, skoro mój szanowny przedmówca mówił o śledztwie w sprawie śledztwa, to ja chcę powiedzieć, że my mówimy o uchwale w sprawie ustawy. Nie tędy droga. W mojej ocenie to jest trochę tak, że my apelujemy sami do siebie, przygotowujemy uchwałę, żeby Sejm zajął się tematem i uchwalił ustawę. To na Boga, przygotujmy projekt ustawy. Tymczasem sami do siebie apelujemy, żeby czymś się zająć i przełożyć to na ustawę? To jest takie dziwne podejście. Ja jestem młodym stażem posłem, ale co najmniej dziwne wydaje mi się, żeby przyjmować uchwałę w sprawie ustawy sami do siebie. Sejm zobowiąże Sejm, żeby przygotował ustawę? Nie tędy droga.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

No cóż, taka może być ocena części posłów, natomiast jest to postępowanie, które mieści się w granicach porządku prawnego i z którego projektodawcy korzystają.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Staram się być powściągliwy, ale jednak trzeba napomnieć niektórych posłów z tej Komisji, aby mniej oszczędnie gospodarowali prawdą. Jeżeli zarówno Biuro Analiz Sejmowych, jak i Biuro Legislacyjne stwierdza, że jeżeli chodzi o samą treść projektu uchwały, to można mieć różnego rodzaju zastrzeżenia czy wątpliwości w zależności od tego, jak on byłby precyzowany, a niewątpliwie w toku prac parlamentarnych on powinien być do pewnego stopnia sprecyzowany na tyle, na ile jest to możliwe w uchwale intencyjnej. Nie ma tu jednak twardego stwierdzenia, że nawet w obecnym kształcie, który przecież nie jest kształtem doskonałym, który może ulegać zmianom, tak jak ulegał zmianom pod wpływem opinii członków Komisji przed pierwszym czytaniem, to tutaj nie ma mocnego stwierdzenia niekonstytucyjności, więc takie stwierdzenie przy powoływaniu się na opinię BAS czy Biura Legislacyjnego jest typowym przykładem niesłychanie oszczędnego gospodarowania prawdą. To po pierwsze.

Po drugie, nikt z krytyków tego przedłożenia nie odniósł się do kwestii następującej: czy mamy kryzys wiarygodności organów państwa w sprawie katastrofy smoleńskiej, czy też nie. Jak sadzę, krytycy woleli tę sprawę przemilczeć, bo argumentów na to, że wszystko jest w jak największym porządku, nie ma.

Po trzecie, intencją tej uchwały, bo nad konkretnym kształtem można pracować i w imieniu wnioskodawców deklaruję najdalej idącą otwartość, byle tylko nie zmieniono postulowanej komisji w ciało czysto fasadowe... Intencja jest jedna i wyraził ją cytowany przeze mnie prof. Żylicz, członek komisji Millera: „Wszystkie te okoliczności zgłoszone przez ekspertów z zewnątrz sprawdzić". One sprawdzane nie są. I dlatego pogłębia się kryzys wiarygodności, który wywołały oczywiste błędy organów państwa.

Teraz jeśli chodzi o zarzut, że to jest uchwała w sprawie ustawy. To jest uchwała, która rozstrzyga jedno – czy jest w Wysokiej Izbie wola polityczna wyjaśnienia sprawy katastrofy smoleńskiej, czy jej nie ma. Oczywiście, wnioskodawcy mogliby się napracować, wyłożyć jakieś pieniądze na prawników i zgłosić projekt ustawy. Po czym któraś tam Wysoka Komisja ze znudzeniem wysłuchałaby przedłożeń wnioskodawców, ze znudzeniem stwierdziłaby, że projekt nie nadaje się do dalszych prac i ze znudzeniem przegłosowałaby wniosek o odrzucenie w pierwszym czytaniu. Już jednak samo dopuszczenie do dalszych prac tego projektu uchwały wskazuje na to, że zaczątki tej woli się pojawiają i stąd niespotykana dotąd choć zgodna z konstytucją i regulaminem koncepcja, by poprzez uchwałę odpowiedzieć, jest ta wola czy jej nie ma? Być może okaże się, że jej nie ma, choć nie Wysoka Komisja o tym rozsądzi, bo sprawa trafi na posiedzenie plenarne. Oczywiście nie jest to bardzo prawdopodobne, ale nie jest też wykluczone, bo ci, którzy będą głosowali przeciw, z jakimś tam stopniem prawdopodobieństwa mogą się znaleźć w sytuacji, kiedy zostaną na posiedzeniu plenarnym przegłosowani.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Zamykam procedurę pierwszego czytania. Przechodzimy do rozpatrzenia projektu uchwały. Został zgłoszony w trakcie pierwszego czytania wniosek. Czy pan poseł mógłby go powtórzyć?

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak, proszę o odrzucenie projektu w całości. Wniosek nie jest podyktowany brakiem woli wyjaśnienia tej sprawy.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Jestem przeciwnego zdania i uważam, iż argumenty pana posła Pahla, iż projekt jest niekonstytucyjny i tak dalej…, jednym słowem, obłuda płaci hołd cnocie. To bardzo dobrze, bo jednak świadczy to o tym, że pan poseł Pahl wie, co to jest cnota, ale jest to wyraz braku woli wyjaśnienia sprawy katastrofy smoleńskiej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem wniosku o odrzucenie projektu uchwały w całości?

Stwierdzam, że Komisja wniosek przyjęła, przy 14 głosach za, 10 przeciwnych i braku wstrzymujących się. A więc Komisja w swoim sprawozdaniu przedstawi Marszałkowi Sejmu propozycję odrzucenia tego projektu.

Teraz musimy jeszcze wyznaczyć posła sprawozdawcę. Czy są jakieś zgłoszenia? Ja proponuję, żeby poseł Witold Pahl był posłem sprawozdawcą. Czy usłyszę głos sprzeciwu? Nie słyszę sprzeciwu, a więc uznaję, że Komisja wybrała posła Witolda Pahla sprawozdawcą Komisji.

Dziękuję wszystkim, a członków Komisji Ustawodawczej bardzo proszę o nieopuszczanie sali, ponieważ przy następnych projektach, które najprawdopodobniej będą krócej omawiane, potrzebne jest wymagane kworum.

W punkcie drugim mamy zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o referendum ogólnokrajowym. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców, pani poseł Beata Kempa. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zaproponowaliśmy rozwiązanie, które czyni zadość wszelkim wymogom demokracji, ale przede wszystkim jest wielkim ukłonem w stronę obywateli, którzy chcą swoją działalność obywatelską prowadzić, kontynuować, zaznaczać wszelkimi możliwymi sposobami. A takim sposobem jest wniosek o rozpisanie

referendum ogólnokrajowego. Zdarzyło się w przeszłości, co bardzo źle zostało odebrane, co było bardzo niedobre dla naszego wizerunku jako przedstawicieli narodu, że odrzucaliśmy możliwość rozpisania referendum w sytuacji, kiedy pod wnioskiem o referendum podpisała się bardzo duża liczba naszych obywateli. Wyglądało, jakbyśmy chcieli zdławić, zdusić wolę obywateli do procedowania nad sprawami, które poprzez zebrane podpisy stają się bardzo ważne z punktu widzenia funkcjonowania i życia obywateli w naszym kraju. Dlatego uznaliśmy za stosowane, aby zmienić mechanizm, który dzisiaj funkcjonuje. Chcemy uszanować wolę narodu i dlatego zaproponowaliśmy, aby w art. 61 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym dodać ust. 1a. Ustawa o referendum ogólnokrajowym została uchwalona 14 marca 2003 r., a więc stosunkowo dawno, a świadomość społeczna od tego czasu wzrosła.

My proponujemy, aby Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku, kiedy wniosek podpisze 10% obywateli uprawnionych do głosowania, dzisiaj jest to ponad 20 mln osób, rozpatrzył taki wniosek. Nie mogliśmy w projekcie wpisać konkretnej liczby, ponieważ liczba uprawnionych do głosowania zmienia się niemal z minuty na minutę, dlatego uznaliśmy, że wpiszemy próg procentowy, a więc 10% obywateli uprawnionych do głosowania. Na dzień dzisiejszy pod takim wnioskiem musiałoby się podpisać ponad 2 mln obywateli i wtedy Sejm, i tak zaproponowaliśmy w pierwszej wersji, podaje pod referendum określoną sprawę, wstępnie ją omawia, weryfikuje, przedstawiciel wnioskodawców ma prawo wyartykułować sentencję takiego wniosku przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, po czym Sejm taki wniosek podaje pod głosowanie. Taka jest intencja, by uszanować wolę ponad dwóch milionów obywateli, którzy chcą jakąś sprawę podać pod referendum ogólnokrajowe.

Powiem więcej, taką aktywność należy cenić, taką aktywność należy wspierać, dlatego że mamy porażające wyniki, jeżeli chodzi o funkcjonowanie polskiej demokracji. Nawet 50% obywateli nie idzie w Polsce do wyborów. To jest jakiś sygnał. Dlatego sądzę, że taką inicjatywą, że my ich wolę szanujemy w istotnych sprawach, co warto podkreślić. Ale wracam do projektu Solidarnej Polski.

Szanowni państwo, zarzucono nam niekonstytucyjność zapisu, uznając, że obligatoryjne rozpisanie przez Sejm referendum w przypadku, kiedy 10% obywateli uprawnionych do głosowania podpisze się pod wnioskiem, stoi w sprzeczności z konstytucją, ponieważ konstytucja daje *expressis verbis* możliwość wyboru dla Sejmu.

Dlatego my przygotowaliśmy, panie przewodniczący, autopoprawkę, którą dzisiaj wnieśliśmy do pani marszałek, a w której nasze stanowisko obligatoryjnego poddania sprawy pod referendum po spełnieniu warunków, o których mówiłam, zastępujemy powinnością. Wyraz „poddaje”, czyli można powiedzieć całkowity oblig, zastępujemy wyrazem „powinien poddać”, czyli zmiękczamy stanowisko, ale jednak, w naszej ocenie, czynimy zadość postanowieniom Konstytucji RP, ponieważ zgodnie z opiniami ekspertów precyzujemy zamysł ustawodawcy w tym zakresie. I tyle, panie przewodniczący. Oczywiście, wnosimy, aby uznać w tym momencie ten projekt za konstytucyjny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skoro została wniesiona autopoprawka i złożona do pani marszałek, to musi zostać ona ponownie oceniona przez Biuro Analiz Sejmowych. To znaczy pani marszałek dokona tej oceny poprzez Biuro Analiz Sejmowych. Potem najprawdopodobniej zostanie ten projekt wraz z autopoprawką jeszcze raz rozpatrzony na posiedzeniu naszej Komisji, choć może stać się inaczej, bo jeśli słowo „powinien” zostanie jednoznacznie zinterpretowane, to nie będzie potrzeby, żeby Komisja Ustawodawcza się tym zajmowała, ale nie uprzedzajmy faktów.

W tej sytuacji proponuję, żebyśmy dzisiaj ze względów formalnych przerwali dalszą dyskusję nad tym projektem i powrócili do niego po otrzymaniu opinii i po otrzymaniu autopoprawki. Czy usłyszę sprzeciw wobec tej propozycji? Sprzeciwu nie słyszę.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Również w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu mamy zaopiniować projekt ustawy dotyczący zmiany ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Henryk Smolarz. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Henryk Smolarz (PSL) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, projekt nowelizacji ustawy był przedstawiony na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej 29 sierpnia tego roku, ze szczegółowym uzasadnieniem intencji tej zmiany. Nie wiem, czy jest czas, aby je powtarzać.

W trakcie posiedzenia Komisji padła także deklaracja, iż wnioskodawcy przeanalizują powtórnie przedstawiony projekt zmiany ustawy i spróbują znaleźć rozwiązanie, w którym uczyniliby zadość opiniom Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego co do wątpliwości, które pojawiły się w trakcie procedowania.

Chcę jednak powiedzieć, że po głębokich i wnikliwych analizach i po konsultacjach z wieloma prawnikami, biorąc pod uwagę opinie, które zostały wyrażone przez Biuro Analiz Sejmowych i Biuro Legislacyjne, a które *de facto* zwracają uwagę na pewne niedoskonałości, ale stwierdzają również, że mogą one być wyeliminowane w trakcie dalszych prac nad ta ustawą, przychylamy się do takiego rozwiązania, iż pozostawiamy ten projekt bez żadnej zmiany i bez autopoprawki. Zwracamy uwagę na to, że sformułowania zawarte w opiniach, nie są kategoryczne, jednoznaczne, sprowadzają się do wskazania wątpliwości.

Materia jest wielce skomplikowana i niełatwa do oceny, ale inicjatywa, którą podjęliśmy, jest próbą odpowiedzi na zmieniającą się rzeczywistość, na nowe sposoby komunikowania się między ludźmi, na postęp techniki, na to, co istnieje w praktyce. Jest pokłosiem dyskusji, która była prowadzona przy okazji tzw. sprawy ACTA, kiedy to rozwiązania, które zostały zaproponowane, później pod wpływem presji społeczeństwa zostały radykalnie zmienione. Nasza propozycja jest kontynuacją tego kierunku, który wówczas został przyjęty. Polegał on na tym, żeby unormować pewne rozwiązania, które istnieją w praktyce, dbając o słuszny interes autorów, twórców, ale także zabezpieczając obywateli przed nieświadomą odpowiedzialnością karną w sytuacjach zupełnie niezamierzonych.

Ustawa chce doprecyzować te obszary w taki sposób, aby były one jasne i czytelne. Oczywiście, znalezienie granicy pomiędzy interesem obywateli i ich prawem do dostępu do dóbr kultury zgodnie z art. 73 Konstytucji a ochroną praw własności nie jest łatwa. Warto wspomnieć na szeroki zakres analizy, jaka pojawia się w opinii i rozważań na temat tego, czym w istocie są prawa autorskie, czy własnością czy innymi prawami majątkowymi. Znalezienie tego złotego środka, tej granicy z pewnością jest jednak możliwe w trakcie dalszych prac nad naszą propozycją. W związku z tym podtrzymujemy projekt w wersji pierwotnej, prosząc Komisję o przychylenie się do pozytywnej opinii w zakresie przedstawionej propozycji i dalszego procedowania nad omawianym projektem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To niewątpliwie była pogłębiona analiza. Trwała trzy miesiące. Czy jest prośba o przypomnienie stanowiska Biura Analiz Sejmowych w tej sprawie? Już toczyliśmy w tej sprawie dyskusję na posiedzeniu Komisji. Czy są pytania lub uwagi? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Krystyna Ozga (PSL):

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, projekt, który przedstawił pan poseł Henryk Smolarz w imieniu wnioskodawców zrodził się na gruncie protestu wobec dokumentu ACTA. Uważam, że zapisy proponowane w tym projekcie są pozytywnym rozwiązaniem legislacyjnym idącym w kierunku pozytywnego rozwiązania legislacyjnego, na który czekają internauci. Przypomnijmy sobie protesty internautów, którzy praktycznie wyrażali ten protest zbiorowo, uzasadniając, że przyjęcie dokumentu ACTA to ograniczenie wolności internautów, że skutkowałoby to pociągnięciem do odpowiedzialności prawnej tych osób, które dzielą się w Internecie różnymi plikami, utworami itp. Celem tego projektu jest poszerzenie pojęcia „dozwolonego użytku", które nie jest dostosowane do obecnych realiów. Sądzę, że pamiętamy wszyscy, bo przecież było to nie tak dawno, kto protestował, kto bronił internautów. Wydaje się, że dziś przedstawiany jest ten projekt, żeby nie było kontrowersji, żeby one w przyszłości się nie pojawiły. Mam taką nadzieję, że te osoby również poprą tę inicjatywę, na którą oczekują internauci.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, o intencjach tego projektu rozmawialiśmy na jednym z poprzednich posiedzeń Komisji. Były wątpliwości związane z brzmieniem proponowanych przepisów i z nierozgraniczeniem jakimś takim jasnym, czytelnym dla odbiorców tej ustawy pewnych pojęć, na przykład interesu autora i interesu użytkowników Internetu. Chodziło też o pojęcie osób bliskich, komu można przesyłać te treści w Internecie, a komu nie, kiedy prawo zostanie przekroczone, a kiedy nie. Stąd się wzięły wątpliwości, które dla mnie rozwiane nie zostały.

Poseł Witold Pahl (PO):

To, o czym mówiła pani poseł Krystyna Ozga, to niebywale ważna materia. Wydaje się, że pogłębiona dyskusja nad tym problemem jest konieczna. Wątpliwości zasygnalizowane przez Biuro Analiz Sejmowych są istotne, tym niemniej rzeczywiście kwestia rozważenia zakresu i sposobu ochrony własności intelektualnej, z drugiej strony jednak dostępności do informacji, to duże wyzwanie. Nie wiem, na ile da się wodę z ogniem połączyć, ale z pewnością dookreślenie tych pojęć, określenie zakresu korzystania z praw bez ingerencji w prawa chronione powinno być przyczynkiem do mocnej eksperckiej debaty. Wydaje się, że procedowanie nad tym projektem jest uzasadnione właśnie ze względów społecznych i wyzwań cywilizacyjnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ponieważ państwo poruszają wątek ogólny, to ja też chcę wyraźnie powiedzieć, że problemy związane z rozpowszechnianiem różnego rodzaju treści, w tym utworów, których autorem jest inna osoba niż użytkownik Internetu, który rozsyła te treści dalej, oczywiście są bardzo ważne i muszą zostać wyjaśnione, bo wolności i prawa obywatelskie, a więc prawo do informacji, prawo do korzystania z dóbr kultury powinny zostać utrzymane i możemy sobie tylko życzyć, żeby w tym kierunku działały akty prawne w dobry sposób przygotowane.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za dopuszczalny do dalszego procedowania, przy braku głosów za, 17 przeciwnych i 6 głosach wstrzymujących się. Pani marszałek zdecyduje o dalszym trybie procedowania nad tym projektem.

Na marginesie taka uwaga do wszystkich posłów, aby w przyszłości podejmowali szybciej decyzje, dlatego że upływ czasu powoduje, iż trudniej jest oceniać daną materię.

Przystępujemy do rozpatrzenia czwartego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców, pan poseł Arkadiusz Mularczyk. Bardzo proszę, panie pośle, o krótkie przedstawienie projektu.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (SP) – spoza składu Komisji:

Proponowana nowelizacja dotyczy art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i sprowadza się do ograniczenia czasu kontroli u przedsiębiorców tak, aby czas kontroli u przedsiębiorcy dotyczył wszystkich organów. Przypomnę, że zmiana, która nastąpiła nie tak dawno wprowadziła limit czasu dla kontroli, ale Sąd Najwyższy sprecyzował, że chodzi tylko i wyłącznie o jeden organ kontroli. To oznacza, że każdy z organów kontroli może kontrolować przedsiębiorcę przez określony w ustawie czas. Wydaje się jednak, że intencją ustawodawcy, który w tamtym czasie wprowadził przepisy ograniczające czas kontroli było to, aby ten czas – różny dla różnych przedsiębiorstw w zależności od ich wielkości – dotyczył wszystkich kontroli.

Dlatego proponujemy zmianę tej ustawy o doprecyzowanie czasu kontroli u przedsiębiorców, tak żeby w ciągu roku czas kontroli na przykład w mikroprzedsiębiorstwie nie mógł przekraczać 12 dni roboczych, 18 dni roboczych w małym przedsiębiorstwie, 24 dni roboczych w średnim przedsiębiorstwie i 48 dni w pozostałych przedsiębiorstwach.

Taka jest zmiana, którą proponujemy. Proponujemy, aby zmienić ten przepis w ustawie o działalności gospodarczej. On pozwoli wyeliminować niejasności, które miały miejsce dotychczas i które doszły aż do Sądu Najwyższego. Zmiana ta wychodzi naprzeciw

przedsiębiorcom i naprzeciw swobodzie działalności gospodarczej. Intencją tej zmiany jest umożliwienie przedsiębiorcom prowadzenia w taki sposób działalności, aby nie była ona krępowana przez ciągłe kontrole licznych instytucji kontrolnych, jakie działają w naszym kraju. Chcę podkreślić, że przy założeniu, iż u dużych przedsiębiorców kontrola może trwać 48 dni, to praktycznie instytucje, które mogą kontrolować dużego przedsiębiorcę, mogą nie wychodzić z jego firmy przez cały rok, dlatego też proponujemy taką zmianę.

Do projektu dołączone są dwie opinie. One są ze sobą sprzeczne. Opinia BAS stwierdza, że projekt jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, ponieważ narusza zasadę lojalnej współpracy. Natomiast zdaniem MSZ projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej w sytuacji, jeśli nie eliminuje czy nie wyklucza możliwości kontroli przez instytucje unijne. Na marginesie, musi dziwić takie stanowisko BAS, bo …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

BAS za chwilę przedstawi to stanowisko, panie pośle.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (SP) – spoza składu Komisji:

W takim razie to chyba będzie wszystko, co chciałem powiedzieć. Chyba dosyć syntetycznie przedstawiłem tezy naszego projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Proszę o stanowisko Biuro Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Konrad Kuszel:

Przede wszystkim chcę zaznaczyć, że stanowisko Biura Analiz Sejmowych i stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest tożsame.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jest obecny przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych? Nie ma. Proszę kontynuować, panie mecenasie.

Specjalista z BAS Konrad Kuszel:

W stanowisku Ministerstwa Spraw Zagranicznych zaznaczono, że konieczne jest zatem zastrzeżenie, iż ograniczenie w zakresie proponowanym przez wnioskodawcę nie będzie miało zastosowania do kontroli, których obowiązek przeprowadzenia wynika z prawa Unii Europejskiej. Ta konkluzja jest tożsama z konkluzją Biura Analiz Sejmowych, więc tu sprzeczności nie ma.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale proszę powiedzieć, na czym polega niezgodność, zdaniem Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Konrad Kuszel:

Nasze zarzuty dotyczą naruszenia przez projekt ustawy zasady lojalnej współpracy. Zasada ta została wyrażona w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane zostały do podejmowania wszelkich środków ogólnych oraz szczególnych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Naruszenie zasady lojalnej współpracy jest konsekwencją naruszenia przepisów szczególnych zawartych w aktach prawa pochodnego Unii Europejskiej. Projekt ustawy dotyczy kontroli prowadzonych przez wszystkie organy kontroli. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej dotyczy kontroli wszystkich organów kontroli, chyba że przepisy szczególne regulujące postępowanie kontrolne poszczególnych organów regulują procedurę kontroli inaczej.

Projekt ustawy zakłada ograniczenie czasu wykonywania kontroli wszystkich organów kontroli w danym roku kalendarzowym, tym samym projekt uzależnia możliwość wykonywania kontroli przez poszczególne organy od efektywności innych organów. To znaczy, jeżeli w danym roku kalendarzowym kilka organów kontroli wyczerpałoby czas kontroli, to każdy kolejny organ nie mógłby wykonywać swoich obowiązków nało-

żonych zarówno przez przepisy prawa krajowego, jak również przez przepisy Unii Europejskiej.

Przykładowo taki przepis prawa Unii Europejskiej dotyczy prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który zgodnie z art. 205a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze jest zobligowany do kontrolowania przestrzegania przepisów rozporządzenia 261/2004 postanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia ich na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ograniczenia, które są w tej chwili w ustawie, są zgodne z prawem Unii Europejskiej?

Specjalista z BAS Konrad Kuszel:

Tak. Aktualne ograniczenia wskazują maksymalny czas kontroli dla jednego organu kontroli, tym samym te ograniczenia są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A czy zgodne byłoby z konstytucją, gdyby jakaś firma była kontrolowana przez 300 dni w roku?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Byłoby.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam. Rozumiem pana uwagi, w szczególności ten bardzo dobry przykład związany z transportem lotniczym. Trudno sobie wyobrazić taką sytuację, że ta instytucja nie może dokonać kontroli, gdy taka kontrola wiąże się z bezpieczeństwem lotu. Ale nie zapominajmy, że jest też ta druga strona, która najprawdopodobniej jest intencją projektodawców. Nie będę jednak wnikał w intencje, bo nie ja ten projekt przygotowywałem.

Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Witold Pahl (PO):

Intencje wnioskodawców są jak najbardziej godne poparcia. Pojawia się w opinii element ochrony praw konsumenta. I na tym polega konflikt. Ja mam przekonanie, że nie wyjdziemy poza ustawowy zakres, jeśli te argumenty zostaną uwzględnione w ewentualnych dalszych pracach nad ustawą i zakresowo przynajmniej zostanie ona jakby ograniczona. Wydaje się, że próba odbiurokratyzowania i odciążenia przedsiębiorców od nadmierności tych kontroli to właściwy kierunek, tylko żebyśmy nie wylali dziecka z kąpielą, bo kontrole w zakresie określonym dyrektywą mają chronić prawa konsumentów, prawa pasażerów. Uważajmy, żebyśmy nie zjadali własnego ogona.

Specjalista z BAS Konrad Kuszel:

Dodam tylko, że rozporządzenie, do którego się odniosłem, to tylko przykład. Jest wiele takich rozporządzeń i dyrektyw. Jest dość dużo obowiązków nałożonych przez przepisy prawa unijnego na polskie organy, które dokonują kontroli w przedsiębiorstwach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (SP) – spoza składu Komisji:

To nie jest tak, że te dwie opinie są zgodne. Opinia MSZ mówi: „o ile projekt ustawy nie będzie ograniczał kontrole prawa Unii Europejskiej”. Ja widzę możliwość doprecyzowania tego przepisu i wprowadzenia klauzuli, oczywiście generalnej, że w sytuacji, kiedy kontrola jest niezbędna ze względu na bezpieczeństwo państwa, pasażerów, konsumentów itd., jest dopuszczalna. Możemy taką klauzulę wprowadzić. Więc jeżeli Komisji widzi taką możliwość, to jestem w stanie niebawem przygotować zmianę, która byłby również oceniona przez BAS pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej. Sądzę, że sprawa jest ważna z punktu widzenia zarówno gospodarki, jak i kontroli. Sądzę, że nie warto tego projektu tak od razu skreślać, ponieważ zastrzeżenia zgłoszone przez BAS są do usunięcia. Jeśli Komisja widziałaby taką możliwość, to ja w ciągu tygodnia przygotowałbym autopoprawkę do tego projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Skonsultowałem się z członkami prezydium i sytuacja wygląda tak. To dobrze, że pan poseł dostrzega wagę problemu, bo przecież uwagi Biura Analiz Sejmowych w kontekście tego i innych przykładów są jak najbardziej zasadne. Z drugiej strony my podzielamy intencje zawarte w tej ustawie.

Przyjmując stanowisku pana posła, że uwagi Biura Analiz Sejmowych trzeba uwzględnić w trakcie prac, wspólnie proponujemy nieodrzucanie tego projektu ustawy. Natomiast prosimy pana posła, aby podczas prac nad projektem dopilnował, żeby powstał akt prawny, który nie będzie nasuwał wątpliwości, taki akt prawny, który będzie pomocny dla przedsiębiorców, a jednocześnie nie będzie stawiał w trudnej sytuacji naszego państwa wobec przepisów Unii Europejskiej.

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za dopuszczalny do dalszego procedowania, przy braku głosów za, 21 przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Dziękuję panu posłowi, dziękuję przedstawicielom Biura Analiz Sejmowych za przygotowanie opinii do projektów rozpatrywanych w trybie art. 34 regulaminu Sejmu.

Przechodzimy do realizacji ostatniego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza sprawa o sygn. akt K 23/12. Proszę, pan poseł Jerzy Kozdroń.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mamy do rozpatrzenia wniosek grupy posłów, w zasadzie dwóch grup posłów o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin. Panie przewodniczący, z uwagi na to, że już od pół godziny powinno trwać posiedzenie podkomisji do spraw prawa karnego, której jestem przewodniczącym, bardzo proszę, aby pan wyraził zgodę na to, żeby to ekspert przedstawił w sposób skrótowy projekt stanowiska. Ja je znam. Zgadzam się z nim i gotów jestem reprezentować Sejm w tej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy pan przewodniczący się na to zgodzi?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wyrażam zgodę i udzielam głosu ekspertowi.

Specjalista z BAS Radosław Tymiński:

Szanowni państwo, ustawie o podatku od wydobycia niektórych kopalin wnioskodawcy stawiają kilka grup zarzutów. Ja pozwolę sobie je sygnalizacyjnie omówić i jestem do dyspozycji, gdyby były jakieś szczegółowe pytania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy mógłby pan mecenas zacząć od tego, jaki przepis jest skarżony i jakie jest nasze stanowisko?

Specjalista z BAS Radosław Tymiński:

Jest skarżona cała ustawa i jest skarżonych kilka jej przepisów. Podstawowy zarzut, jaki jest stawiany ustawie, to zarzut naruszenia procedury trzech czytań. Wnioskodawcy stawiają ten zarzut całej ustawie. Zarzut ten nie może zostać uznany za trafny, dlatego że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego istnieje możliwość wprowadzenia do projektu ustawy poprawek nawet na etapie drugiego czytania, o ile są one zgodne z materią zawartą w projektowanej ustawie. W tej sprawie przepisy były związane z materią projektowaną w ustawie. Były to przepisy, które miały precyzować tylko pewne kwestie w niej określone. W związku z tym uznajemy, że ustawa jest zgodna z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Równocześnie wnioskodawcy stawiają zarzuty dotyczące poszczególnych przepisów ustawy. I tak art. 7 tej ustawy zarzucają, że wprowadzony podatek zbyt mocno ingeruje w prawo własności i prawa majątkowe poprzez ustanowienie w sumie systemowo zbyt wysokich, bo przekraczających 60% majątku, podatków.

Trzeba tu powiedzieć, że dotychczas w polskim systemie prawnym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wypracowano kryterium masy krytycznej obciążeń podatkowych, którego przekroczenie skutkuje uznaniem kolejnego podatku za niezgodny z konstytucją. W związku z tym przyjęliśmy stanowisko, że nie ma naruszenia art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzucają art. 4 ustawy, który określa podmiot opodatkowania, że opodatkowuje jednego podatnika, chodzi konkretnie o KGHM Polska Miedź SA. W tym zakresie należy powiedzieć, że zarzut ten jest oparty na pewnym nieporozumieniu, a nieporozumienie polega na tym, że wnioskodawcy utożsamiają faktyczną liczbę adresatów normy prawnej ze sposobem sformułowania normy prawnej. Zgodnie z wymogami norma musi być abstrakcyjno-generalna i taki charakter ma ta norma prawna. To znaczy, jeżeli pojawi się więcej podmiotów wydobywających miedź i srebro, to one również będą temu podatkowi podlegać. Oznacza to również, że w tym momencie jest tylko jeden podatnik tego podatku, natomiast w przyszłości może być ich wielu. Dotarliśmy do informacji, że koncesji na wydobywanie miedzi lub srebra, jest w tej chwili w Polsce udzielonych 17, więc można się spodziewać, że w przyszłości będzie więcej podmiotów wydobywających miedź lub srebro.

Art. 3 ust. 1 i art. 6 wnioskodawcy zarzucają, że wprowadza on podwójne opodatkowanie dochodu. Należy wskazać, że tego zarzutu również nie można podzielić z tej oto przyczyny, że przedmiotem opodatkowania podatkiem od wydobycia miedzi lub srebra nie jest dochód lecz samo wydobycie miedzi i srebra. Oczywiście to wydobycie ma pewien wpływ na dochód podatnika, natomiast nie jest tożsame. W związku z tym stwierdziliśmy zgodność ustawy z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niektórym przepisom ustawy wnioskodawcy zarzucają naruszenie zasad prawidłowej legislacji poprzez posługiwanie się terminologią niejasną czy też niezrozumiałą dla adresatów. Można powiedzieć, że wszystkie ustawy podatkowe polskie cechuje pewna warstwa niejasności, natomiast nie jest to niejasność, która miałaby charakter kwalifikowany czy miała charakter niedających się usunąć wątpliwości. Przede wszystkim można dokonać wykładni pojęć, które wnioskodawcy wskazują jako niejasne, w kontekście systemowym, jak na przykład pojęcie „wydobycie”. Można też zrozumieć, że pewne sformułowania, takie jak „urobek” nawiązują do języka fachowego. W związku z tym uznajemy ten przepis za zgodny z konstytucją.

Jeżeli chodzi o zarzuty dotyczące wejścia w życie tej ustawy, i to jest ostatnia grupa zarzutów, to wnioskodawcy wskazują, że ustawa zbyt szybko weszła w życie, bo w ciągu 14 dni od dnia uchwalenia. Należy odnotować, że są pewne wątpliwości, natomiast Biuro przyjmuje w związku z istnieniem domniemania konstytucyjności, że wątpliwości co do zgodności z konstytucją muszą mieć charakter kwalifikowany, aby przełamać domniemanie zgodności z konstytucją. Uznajemy, że wątpliwości na gruncie tej ustawy wobec braku jednolitego orzecznictwa i wobec braku stanowiska doktryny nie mają charakteru kwalifikowanego. W związku z tym wnosimy o uznanie tej ustawy i poszczególnych jej przepisów za zgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Wobec tego ja pozwolę sobie przedstawić stanowisko nieco odmienne niż zaproponowane w stanowisku. W moim odczuciu, w tym przypadku należy podzielić pogląd skarżących, iż te przepisy naruszają zasadę proporcjonalności i prowadzą do nadmiernej ingerencji w prawo własności i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Zakłady, które wydobywają miedź i srebro, wielokrotnie sygnalizowały, zresztą nie tylko firmy, ale i związki zawodowe i społeczności lokalne, iż ten podatek jest nadmierny, jest nieproporcjonalny. Pada zarzut dotyczący niezgodności tych przepisów z art. 32 Konstytucji. A więc trzeba tu wyraźnie podkreślić i zaznaczyć, że ten podatek dotyczy tylko i wyłącznie zakładów wydobywających i produkujących miedź i srebro. I wreszcie ten trzeci zarzut, który wydaje się wagowo niezbyt znaczny, ale on może mieć zasadnicze znaczenie dla Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie to, iż zmiany w wysokości podatku dochodowego wprowadza się w trakcie roku. Przepisy wchodzą w życie 14 dni

od dnia ogłoszenia, a więc jest to bardzo krótki okres na przystosowanie się. Rodzą się tu pewne wątpliwości.

Czy są może jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła, przy 10 głosach za, 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Pan poseł Jerzy Kozdroń wcześniej wyraził akceptację dla tego stanowiska i wolę reprezentowania Sejmu w Trybunale Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę.

Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi. Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt K 16/12. Pan poseł Ryszard Kalisz usprawiedliwił swoją dzisiejszą nieobecność. Proszę więc przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, przedmiotem sprawy o sygn. akt K 16/12 jest art. 87b ustawy – Prawo przewozowe, który został dodany na mocy nowelizacji dokonanej w dniu 16 grudnia 2010 r. Kwestionowany przepis ustawy – Prawo przewozowe stanowi: „Podróżny, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu nie pozostał w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, podlega karze grzywny”.

Zaskarżony przepis określa czyn zabroniony ustawą pod groźbą kary. Jest to wykroczenie unormowane poza ustawą – Kodeks wykroczeń i zagrożone karą grzywny w wysokości od 20 do 5000 złotych. Zaskarżony przepis – zdaniem Prokuratora Generalnego – narusza wolność osobistą w sposób nieproporcjonalny, a więc niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest źródłem normatywnym normy kompetencyjnej, która polega na tym, iż kontroler jest upoważniony do wskazania podróżnemu miejsca pozostawania w czasie kontroli aż do czasu przybycia Policji. W ten sposób kontroler ma prawo wydawania poleceń wobec podróżnego, które powodują, iż podróżny czasowo pozbawiony jest wolności osobistej. Oczywiście jest to czasowe pozbawienie wolności osobistej, bo tylko w czasie kontroli i do czasu przybycia Policji lub innych służb porządkowych. Z tak określoną normą kompetencyjną Prokurator Generalny wiąże zarzut naruszenia wolności osobistej w ten sposób, iż ustawa nie określa zasad ograniczania wolności osobistej rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako materialno-prawne przesłanki ograniczania tej wolności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis ten pozwala każdemu kontrolerowi w sposób nieograniczony i niekontrolowany na wydawanie poleceń pozostania w określonym miejscu wskazanym przez kontrolera.

Wprawdzie w ustawie znajduje się przepis art. 33a ust. 8, który określa jedną z tych przesłanek materialno-prawnych, a mianowicie kontroler ma prawo wskazać podróżnemu miejsce pozostania, jeżeli po dokonanej kontroli okaże się, że nie posiada on ważnego biletu, nie zamierza opłacić opłaty oraz nie zamierza podać swojej tożsamości. Niemniej jednak zakres zaskarżonego przepisu jest nieco szerszy i pozwala wydawać sporne polecenia również w innych sytuacjach niż ta określona w art. 33a ust. 8 ustawy.

Natomiast zarzut naruszenia proporcjonalności Prokurator Generalny wiąże z tym, iż zaskarżony przepis bardzo silnie oddziałuje na wolność osobistą, a więc dobro bardzo wysoko umiejscowione w hierarchii interesów człowieka i silnie związane z godnością osobistą. I na tej płaszczyźnie staje się dosyć oczywisty i zauważalny brak zachowania proporcjonalności *sensu stricto* między wartością poświęconą, a jest nią autonomia człowieka, a chronioną, która polega na zabezpieczeniu praw majątkowych przewoźnika bądź zapewnieniu porządku publicznego.

Przez wolność osobistą rozumie się w doktrynie możliwość swobodnego określania przez jednostkę swojego zachowania i postępowania tak w życiu publicznym, jak i w prywatnym nieograniczoną przez jakiekolwiek inne czynniki ludzkie. Jest ona uznawana za jedno z najważniejszych praw człowieka, warunkujących niejednokrotnie możliwość

korzystania przez niego z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych.

Po drugiej stronie testu proporcjonalności *sensu stricto* staje porządek publiczny i prawa majątkowe przewoźnika. W tym konflikcie dóbr nie można interesom majątkowym przewoźnika przyznawać większej ochrony niż prawom osobistym człowieka. Ponadto choć pozornie porządek publiczny realizowany w imieniu i na rzecz wszystkich obywateli wydaje się być wartością cenniejszą niż wolność osobista podróżnika, to jednak zaskarżony przepis w niewłaściwy sposób ustala proporcje między ochroną tych wartości. Opiera się on na błędnej konstrukcji, gdyż przekazuje kontrolerowi uprawnienie do decydowania o zachowaniu pasażera. Tym samym zwiększa się ryzyko, że sporna kompetencja kontrolera może być wykorzystywana w innym celu niż tylko realizacja wyżej wskazanych wartości. Niebezpieczeństwo, choćby tylko potencjalne, arbitralnych poleceń przewoźnika pozostaje w sprzeczności z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest niewątpliwie wolność osobista. Zaskarżony przepis wydaje się w większym stopniu chronić interes przewoźnika niż wolność osobistą konkretnego podróżnego zamiast dążyć do możliwie największej realizacji obu wartości. Wnosimy o uznanie, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pani zdaniem ten przepis powinien realizować prawa pasażera?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Przede wszystkim ten przepis jest zbyt szeroko sformułowany. Pozwala on przewoźnikowi na wydawanie poleceń w różnych sytuacjach niezidentyfikowanych ani w ustawie, ani w tym przepisie, ani w pozostałych przepisach ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tym ostatnim fragmencie, który pani cytowała, jest taka sugestia, że w tym przepisie nie powinno być ograniczenia praw pasażera, tylko że przepisy prawa nawet zawarte w ustawie powinny o te prawa pasażera dbać. Mam takie pytanie. Gdyby w tym przepisie było zaznaczone to, co pani powiedziała na wstępie, że kara grzywny może być nałożona na podróżnego, który odmawia okazania dokumentu tożsamości, to wtedy ten przepis byłby zgodny z konstytucją?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak. On by wtedy wskazywał na materialno-prawne przesłanki ograniczające wolność osobistą. Obecnie jest sformułowany tak szeroko, że nie możemy go wiązać wyłącznie z art. 33a ust. 8 ustawy, bo pozwala na szerszą interpretację. Gdyby w tym przepisie było odesłanie do art. 33a ust. 8 ustawy, to można byłoby uznać ten przepis za zgodny z konstytucją, a nawet byłby zgodny z konstytucją. Gdyby z tego przepisu wyraźnie wynikało, że chodzi o ten przypadek, kiedy podróżny nie ma biletu, nie chce zapłacić opłaty dodatkowej i nie chce podać swoich danych osobowych, to wówczas należałoby uznać ten przepis za zgodny z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zadałem nieco inne pytanie. Chodzi mi o okazanie dokumentu tożsamości, bo to, że nie chce podać swoich danych osobowych, to jest rzecz bardzo względna. Podanie danych osobowych niemających nic wspólnego ze stanem faktycznym, jak mi się wydaje, to jest dość częsta sytuacja.

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Ustawa – Prawo przewozowe pozwala kontrolerowi na przedstawienie prośby o podanie danych osobowych i to nie jest groźny przepis. Jeżeli podróżny nie ma ważnego biletu, nie chce uiścić opłaty dodatkowej i dodatkowo nie chce ujawnić swoich danych osobowych, to w takim przypadku każdy kontroler ma prawo wskazać mu miejsce pobytu do czasu przybycia policjanta.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest taki przepis?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Jest taki przepis. Gdyby był związek między tym zaskarżonym przepisem a tym przepisem, to byłby on zgodny z konstytucją. Natomiast ten skarżony przepis jest zbyt szeroko sformułowany i on wychodzi poza…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani mecenas, a pani zdaniem, jakie jest *ratio legis* tego przepisu?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Można przypuszczać, że chodzi o zdyscyplinowanie podróżnych w czasie postępowania kontrolnego. Zwrócę uwagę jeszcze na jedną sprawę. Ten przepis jest tak sformułowany, że „w czasie kontroli aż do przybycia Policji", a jak dokonujemy wykładni przepisów, nie możemy żadnego elementu normy prawnej czy przepisu prawnego pozostawić poza marginesem. „W czasie kontroli do czasu przybycia Policji". Kontrola rozpoczyna się z chwilą, kiedy kontrolerzy wchodzą do autobusu. I od tego momentu każdy podróżny pozostaje w dyspozycji czy w gestii, chociaż można powiedzieć, że w dyspozycji kontrolera. Od tego momentu kontroler może nam wydawać polecenia. Może prosić, aby zająć to a nie inne miejsce, może prosić o wyjście z autobusu, bo tak sformułowany przepis pozwala na taką szeroką wykładnię. Dodam jeszcze jedno. Trzeba zwrócić uwagę, że nie mamy tu do czynienia z funkcjonariuszem publicznym. Kontroler nie jest policjantem, nie jest też strażnikiem miejskim, to jest osoba, która wykonuje pewne uprawnienia w imieniu przewoźnika. A przewoźnika z pasażerem wiąże stosunek obligacyjny, wynikający z umowy przewozu. W tym przypadku kontroler uzyskuje silną pozycję w stosunku do obywatela podróżującego środkiem transportu, nie będąc funkcjonariuszem publicznym. Gdyby było jakieś powiązanie, gdyby było odesłanie, w tym zaskarżonym przepisie nie ma żadnego odesłania do normy zawartej w art. 33a ust. 8 ustawy. Gdyby było powiązanie, mielibyśmy wąski zakres przedmiotowy tego przepisu. Mielibyśmy normę uzasadniającą taką a nie inną podstawę karania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli w tej ustawie są inne przepisy umożliwiające skuteczne działanie kontrolera w przypadku, kiedy pasażer nie posiada biletu?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak. Oprócz tego są jeszcze przepisy, które pozwalają na ukaranie karą grzywny pasażera, który nie ma biletu.

Poseł Krystyna Ozga (PSL):

Ja mam takie pytanie. My tu cały czas dyskutujemy o sytuacji, kiedy podróżny nie posiada biletu, kiedy kontroler rozpoczyna kontrolę, ale czy ten przepis jest przepisem, który będzie pozwalał na chociażby wezwanie Policji czy straży miejskiej w przypadku, kiedy pasażer zagraża bezpieczeństwu podróżujących? Są różne sytuacje. Czy to jest taki wąski przepis dotyczący tylko sytuacji, o której pani mecenas powiedziała?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Kontroler może dysponować wolnością pasażera. Przepis ten pozwala kontrolerowi na wskazanie pasażerowi miejsca pobytu, na przykład przystanek autobusowy lub przystanek końcowy nawet w takiej sytuacji, jeśli pasażer zagrażał innym podróżnym bądź istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa. Niemniej jednak ten przepis nie określa tych przesłanek, a z drugiej strony pozwala też kontrolerowi na to, aby w sposób dowolny i arbitralny wypraszał innych podróżujących i wskazywał im jako miejsce pobytu na przykład przystanek autobusowy do czasu przyjazdu Policji. Pozwala i na to, i na to. Przepis jest zbyt szeroki.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Naruszenie porządku, nie brak posiadania biletu, tylko naruszenie porządku w środkach komunikacji miejskiej regulują inne przepisy.

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tu dodatkowo ten czyn jest karalny. Jeżeli ktoś oddali się z przystanku autobusowego, podlega karze.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A ta grzywna ma charakter administracyjny czy karny?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

To jest wykroczenie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję pani bardzo za te wyjaśnienia. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Pan poseł Ryszard Kalisz również wyraził chęć reprezentowania Sejmu w Trybunale Konstytucyjnym w tej sprawie. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaje, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Kaliszowi.

Przechodzimy do omówienia ostatniej sprawy o sygn. akt K 30/12. To jest moja sprawa. Jest to wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który wnosi o uznanie, iż przepis ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzeń: 1) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi: (…) b) wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”, jest niezgodny z art. 90 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji.

Pierwszy z tych przepisów mówi o tym, że w ustawie powinny znajdować się szczegółowe wytyczne dotyczące rozporządzenia, a więc tego, co powinno być zawarte w rozporządzeniu. Zaś art. 217 Konstytucji mówi wprost, że wszelkie daniny publiczne powinny być określone w ustawie. To jest podstawowy akt, gdzie te daniny powinny być określone.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Biuro Analiz Sejmowych, które przygotowało stanowisko dla Marszałka Sejmu w tej sprawie, stoją na stanowisku, że jest to danina publiczna, że opłaty, które są tutaj wymienione, mają charakter daniny publicznej, w związku z czym zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich są zasadne.

Ja mam pytanie do osoby, która przygotowywała projekt stanowiska. Również to stanowisko przygotowała pani? Dobrze. Rzecznik Praw Obywatelskich napisał, że ten przepis jest niezgodny z art. 90 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 217. A pani napisała, moim zdaniem słusznie, że wskazany przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji.

Moje pytanie jest następujące. Czy gdyby w tym przepisie znalazły się jakieś wytyczne dla ministra wydającego rozporządzenie, to – pani zdaniem – ten przepis byłby zgodny z konstytucją?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Gdyby w tym przepisie znalazły się wytyczne, które pozwoliłyby ministrowi w sposób precyzyjny określić wysokość opłaty, a tych opłat notabene jest kilkanaście lub kilkadziesiąt, to ten przepis byłby konstytucyjny. Kryteria muszą być na tyle wyraźne, żeby minister był precyzyjnie związany tymi kryteriami i żeby nie było możliwości arbitralnego ustalania opłat. Gdyby w przepisie upoważniającym znalazły się kryteria wyrażone procentowo, że nie mogą być niższe niż i wyższe niż, mielibyśmy do czynienia ze zgodnością.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli gdyby w tym przepisie była zapisana dolna i górna granica, to przepis byłby zgodny z konstytucją?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, byłby zgodny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A byłby zgodny z art. 217 Konstytucji?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, byłby zgodny z art. 217 Konstytucji, bo na gruncie art. 217 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny właśnie wyprowadził taką normę, iż w przypadku danin publicznych, jak również opłat publicznych, muszą być w ustawie określone dolne i górne granice. Jeśli te dane znajdą się w przepisie upoważniającym, to mamy regulację ustawową i zachowana jest zgodność z konstytucją. Dolne i górne granice, ewentualnie takie kryteria, które w sposób precyzyjny potrafiłyby ustalić wysokość tych opłat.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli wobec sformułowania z art. 217 Konstytucji „i stawek podatkowych" to określenie dolnej i górnej granicy wypełnia tę dyspozycję?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za wyjaśnienia, pani mecenas. Co do tego, że przepis jest niezgodny z konstytucją, nie ma wątpliwości. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich rozumie to nieco inaczej niż pani?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie. Nie sądzę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tylko tak to się złożyło?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

W tym przypadku w Biurze dość długo zastanawialiśmy się, czy zrobić to związkowo, czy zrobić to oddzielnie. Ja byłam orędowniczką rozwiązania związkowego, jak zrobił to Rzecznik Praw Obywatelskich. Moi koledzy z większym doświadczeniem wskazywali, że zazwyczaj Trybunał Konstytucyjny robi to rozdzielnie. Bada najpierw na podstawie art. 217 Konstytucji, a potem umarza postępowanie w sprawie art. 92 ust. 1 Konstytucji, jeżeli stwierdzi, że wymogi art. 217 nie zostały spełnione. Albo odwrotnie, stwierdza, że art. 92 został naruszony, bo przepis nie zawiera wytycznych, i umarza w zakresie art. 217 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy była taka propozycja, aby uznać, że skarżony przepis jest niezgodny z art. 217 Konstytucji i umorzyć postępowanie w zakresie art. 92 ust. 1 Konstytucji?

Specjalista z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Ja tak proponowałam. Koledzy jednak stwierdzili, że tak nie może być. I tu zgodziłam się z nimi, że należałoby przeprowadzić taką pełną analizę, chociażby z tego względu, że Trybunał może wypytywać w trakcie procedury sądowej o stosunek Sejmu do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

W ramach spraw bieżących chcę poinformować, że do Komisji Ustawodawczej wpłynęło pismo przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratury, w którym napisano: "W załączeniu przesyłam uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa i Prokura-

tury z 24 października 2012 r. w sprawie opinii do projektów ustaw o prokuraturze oraz przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze".

Proszę o zapoznanie się z tym obszernym materiałem. Dotyczy on bardzo ważnej sprawy, którą najprawdopodobniej będzie rozpatrywała Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Jest to sprawa dotycząca pewnych rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w Rzeczypospolitej.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny – zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.